

# El impacto de la *Estrategia Nacional Integral para Personas Sin Hogar 2015-2020* en Castilla y León. El caso de Salamanca

## The impact of the *National Comprehensive Strategy for Homeless People 2015-2020* in Castille and Leon. The case of Salamanca

Raluca Cosmina Budian  
*Universidad de Salamanca*

### RESUMEN

En el año 2015 se aprueba por primera vez en España una estrategia específica dirigida a un colectivo olvidado en numerosas ocasiones, el de las personas sin hogar. El objetivo de la Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020 es la erradicación del sinhogarismo en el país y viene enmarcada e impulsada por la Unión Europea dentro de la agenda “Europa 2020”. ¿Pero cuál ha sido su impacto hasta el momento en una comunidad autónoma como es Castilla y León? En este artículo pretendemos analizar esta estrategia y su impacto en Castilla y León, tomando como ejemplo la ciudad de Salamanca. Para ello hemos utilizado herramientas como las entrevistas semiestructuradas a diferentes actores implicados en la atención a las personas sin hogar, y el análisis de documentación.

**PALABRAS CLAVE:** persona sin hogar; sinhogarismo; políticas públicas; Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020.

### ABSTRACT

In 2015, a specific strategy aimed at a long forgotten group, that of the homeless people, was approved for the first time in Spain. The objective of the Comprehensive National Strategy for the Homeless 2015-2020 is the eradication of homelessness in the country and is framed and promoted by the European Union within the “Europe 2020” agenda. But, what has been its impact so far in *Castile and Leon*? In this article we intend to analyze this strategy and its impact on *Castile and Leon*, taking as an example the city of Salamanca. We using tools such as semi-structured interviews with different actors involved in the care of the homeless, and analysis of documentation.

**KEY WORDS:** homeless; homelessness; public policy; Comprehensive Nacional Strategy for the Homeless 2015-2020.

Recibido: 30/06/2019

Revisado: 28/09/2019

Aceptado: 30/10/2019

## 0. INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas que participaron en el desarrollo de un Estado de Bienestar “se han ido volviendo poco operativas, incapaces de incorporar las nuevas demandas, nuevas sensibilidades, o tienen una posición débil ante los nuevos problemas”<sup>1</sup>. La exclusión social es una de las demandas que existían desde tiempos inmemorables, pero ha ido cobrando interés a partir del siglo XX. Para dar respuesta a esta realidad se crean diferentes estrategias y políticas sociales cuyo objetivo es,

<sup>1</sup> BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard; SUBIRATS, Joan. “De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas”, *Revista Internacional de Sociología*, 2002, 60(33), p. 10.

según Brugué et al., tejer redes sólidas de interacción con agentes comunitarios y en el marco de procesos de deliberación sobre procesos sociales<sup>2</sup>. Tal y como afirma Baranda,

“Mirar la historia del ejercicio de las políticas sociales, recorrerla y revivirla, nos permite identificar las raíces, razones y justificaciones de procesos y medidas que aún hoy impactan en nuestra convivencia humana, una de las áreas más interesantes es aquella de los modelos de desarrollo o de las formas generales de vida que cada sociedad toma, el ver cómo se interrelacionan entre las naciones y los impactos que luego tienen en los ciudadanos”<sup>3</sup>.

Uno de los grandes problemas que había en los países europeos, y que a día de hoy sigue vigente, es el hecho de que las políticas sociales son competencia de cada Estado y la Comunidad Europea sirve de apoyo para luchar contra la exclusión social, tal y como se establece en el Tratado de Roma de 1957. “Esta falta de visibilidad institucional y política de la pobreza en Europa se trasluce también en las “cartas sociales”, que con un carácter más testimonial que normativo, acompañan la construcción (esa sí, normativa) del mercado único”<sup>4</sup>.

En el año 2010 la Unión Europea presenta “Europa 2020”, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la que proponen diversas actuaciones para conseguir un modelo económico y estable para los países integradores de la Unión Europea de una forma homogénea, común. El año 2010 se convirtió el Año de la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. “Nuevamente el Parlamento Europeo a través de la Declaración Escrita 61/2010 pedía al Consejo y a la Comisión Europea una Estrategia de la UE en relación a las personas sin hogar...”<sup>5</sup>. Gracias a esta estrategia la lucha contra la pobreza ha ido cogiendo peso en la agenda política europea:

“El objetivo para la década de 2010-2020, explicitado ese documento, es —era— converger en un modelo común para construir en Europa una economía inteligente, mediante el desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación; sostenible, a través de la promoción de un uso más eficiente de los recursos, e integradora, con el fomento de un alto nivel de empleo y de cohesión social y territorial”<sup>6</sup>.

Además, se expone que

“La Comisión Europea ha hecho de la lucha contra la pobreza un elemento clave de su agenda económica, laboral y social: la Estrategia Europa 2020. Los Jefes de Estado o de Gobierno han acordado un gran paso adelante: la meta común de que la Unión Europea saque por lo menos a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social en la próxima década. Vendrán a continuación objetivos nacionales complementarios para los veintisiete Estados miembros. Reducir hasta el año 2020 en al menos 20 millones las personas que se encuentran en riesgo de pobreza en Europa”<sup>7</sup>.

Para elaborar las estrategias en el ámbito de la integración social se crea la “Plataforma Europea contra la Pobreza y Exclusión Social” a través de la UE cuyo objetivo principal es reducir en el año 2020 en 20 millones de personas que viven por debajo del umbral de pobreza, reduciéndolo en el

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> BARANDA FERRÁN, Benito. *Las rutas de la inclusión social desde la calle. Investigación en base a relatos de vida de psh en Chile*. Tesis doctoral. Universidad Pontificia Comillas. 2013, p. 84.

<sup>4</sup> FOESSA. *La estrategia de la Unión Europea de lucha contra la pobreza. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: FOESSA, 2014, p. 2.

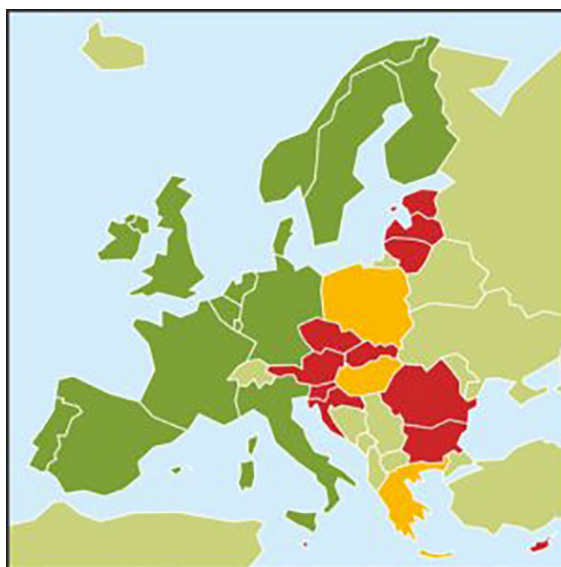
<sup>5</sup> FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem. *El acceso a la vivienda social de las personas sin hogar. Estudio de casos: Alemania, España, Finlandia y Reino Unido*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona, 2015, p. 96.

<sup>6</sup> EAPN-ESPAÑA. *El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España 2009-2015*. Madrid, 2016, p. 5.

<sup>7</sup> COMISIÓN EUROPEA. *Estrategia Europa 2020*. Luxemburgo: U.E., 2010, p. 2. Disponible en: <https://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=es>

caso de España entre 1,4 y 1,5 millones antes de 2020. Trata de reducir el umbral de pobreza nacional, de cada país de miembro de la UE en un 25%. Se proporcionó ayuda para la recopilación de datos y elaboración de estrategias nacionales<sup>8</sup> y que se reconocieran una serie de prioridades.

Gracias a las diferentes iniciativas de la Unión Europea, se ha impulsado a cada estado europeo hacia la elaboración de Estrategias Nacionales específicas para el sinhogarismo, en el caso de que no lo tuvieran dentro de su marco político. Ya no es suficiente con los diferentes planes y estrategias para la erradicación y prevención de la pobreza y la exclusión social, sino que se necesitan estrategias específicas para tratar el fenómeno del sinhogarismo debido a su gravedad. Las entidades pertenecientes al proyecto *Home\_EU*<sup>9</sup>, han elaborado un mapa de los países europeos que han integrado una estrategia específica para las personas sin hogar. Como podemos observar en la figura, los países del color verdes tienen una estrategia nacional específica para personas sin hogar; los países de amarillo tienen elaboradas la estrategia nacional pero todavía en el año 2019 no se ha implantado; por último, los países en rojo no tienen tampoco elaboradas ninguna estrategia nacional específica para personas sin hogar. La primera Estrategia Nacional para el Sinhogarismo la desarrolló Reino Unido en 2002, seguido por Noruega en 2005 y Países Bajos en 2006. Los últimos que han integrado dentro de su marco político una Estrategia Nacional para el Sinhogarismo han sido Italia y España, ambos en el año 2015.



Mapa de los países europeos con una Estrategia Nacional del Sinhogarismo.  
Fuente: <http://www.home-eu.org/homelessness/>

A lo largo de este artículo vamos a tratar primero de la Estrategia Nacional y su impacto a nivel nacional, teniendo en cuenta aquellos aspectos más importantes de su elaboración junto con sus características principales y críticas de la misma. Después hablaremos del impacto que ha tenido esta estrategia a efectos prácticos, en Castilla y León, tomando como lugar de estudio la ciudad de Salamanca. Para ello, haremos referencia a dos grandes entidades que trabajan con personas sin hogar en Salamanca, fundamentalmente Cáritas Diocesana y Cruz Roja.

<sup>8</sup> Además del plan específico para psh, véanse: CONSEJO DE MINISTROS. *Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015–2017*. Madrid: Gobierno de España, 2015; y CONSEJO DE MINISTROS. *Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y Exclusión Social*. Madrid: Gobierno de España, 2019.

<sup>9</sup> *Home\_EU* es un proyecto europeo en el que participan 9 países y 12 entidades cuyo objetivo es informar y promover cambios en las políticas públicas europeas en relación a las personas sin hogar. Más información en el siguiente link: <http://www.home-eu.org/>

## 1. ESTRATEGIA NACIONAL INTEGRAL PARA PERSONAS SIN HOGAR 2015-2020

El 6 de noviembre es aprobado por el Consejo de Ministros el plan denominado Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015–2020, debido a la inexistencia de marco de actuación para este colectivo ya que siempre se ha abordado desde los Planes de Inclusión Social. Este instrumento se propone para dar respuesta a la situación en la que se encuentra miles de personas sin hogar. Esta estrategia “es un marco de enfoque, método y acción compartido, en cooperación con el conjunto de las comunidades autónomas, entidades locales y entidades del tercer sector, en cuya elaboración se ha consultado, también, a personas sin hogar”<sup>10</sup>. Además, este plan intenta implicar a la opinión pública, medios de comunicación y al sector empresarial para dar solución a este problema en todo el territorio español, partiendo desde un enfoque integral y eficaz. Implica un compromiso por parte de las administraciones locales a través del Sistema Público de Servicios Sociales. El objetivo final de esta estrategia es la erradicación definitiva del fenómeno de sinhogarismo, ya que, lo que intenta es que las personas sin hogar restauren su proyecto de vida, así como la reincorporación en una sociedad que los ha excluido.

Se trata de una propuesta muy ambiciosa en todos los sentidos, tanto a nivel teórico como a nivel práctico. Este es el resultado de una cooperación entre los diferentes organismos de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, ONG’s, etc., y a los propios usuarios/as, que son los que se beneficiarían al final y es por quienes se lucha. Nunca se había tenido en cuenta para elaborar un plan tan ambicioso a los/as beneficiarios/as directos/as de este servicio. Para su elaboración se ha tenido en cuenta la categorización ETHOS, elaborada por la Federación Europea de Organizaciones Nacionales que trabajan con las Personas sin hogar (FEANTSA) en el año 2005, dando soluciones para las personas que se encuentran en el grupo A y B<sup>11</sup>. La situación A es la denominada sin alojamiento, componiéndose por dos subgrupos, en el que se refieren a las personas que viven a la intemperie (cajeros, bancos, etc.), y a las personas que se encuentran en alojamiento de emergencia. La situación B se denomina sin vivienda y consta de cinco subgrupos, refiriéndose desde las personas que viven en refugios temporales como casas okupas, a personas dependientes de instituciones penitenciarias, alojamientos para inmigrantes, etc. Este grupo también hace referencia a la situación de violencia de género.

La implantación de esta estrategia se basa fundamentalmente en las exigencias de la Unión Europea hacia los países miembros de tener unas políticas sólidas y coherentes respecto al fenómeno de sinhogarismo, además del empeoramiento de la situación de las personas sin hogar debido a la crisis económica. Además, Europa se encuentra en un momento donde las políticas sobre sinhogarismo están al orden del día en la agenda política europea. En este sentido, se incide en que:

“El Parlamento Europeo en sus Resoluciones de 16 de diciembre de 2010 y 6 de septiembre de 2011 sobre la estrategia de la Unión Europea en relación con las personas sin hogar –a las que habría que sumar también su Resolución de 11 de junio de 2013 sobre vivienda social– ha recomendado a los Estados que elaboren sus propias estrategias”<sup>12</sup>.

Como vemos, es la propia Unión Europea la que “obliga” a los estados miembros que desarrollen estrategias para combatir el fenómeno de sinhogarismo, ya que, cada estado tiene sus propias características, tanto sociales como económicas y políticas, y son las que mejor sabrán cómo combatir el problema dentro de su propio estado.

Con todos los antecedentes, tanto teóricos, políticos, económicos, etc. sobre este tema, se elabora un diagnóstico de la situación de personas sin hogar en España, para poder ver desde donde empezar a desarrollar esta estrategia, y como abarcar los objetivos. Para ello se basa en las

<sup>10</sup> CONSEJO DE MINISTROS. *Estrategia Nacional Integral para Personas sin Hogar 2015-2020*. Madrid: Gobierno de España, 2015, p. 4.

<sup>11</sup> FEANTSA. *ETHOS. European Typology of Homelessness and Housing Exclusion*. Bruselas: FEANTSA, 2005.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 7.

encuestas del Instituto Nacional de Estadística (INE), contabilizando a las personas sin hogar del año 2012, y teniendo en cuenta algunos recuentos que se realizan de forma independientes en ciudades como Madrid, Zaragoza o Barcelona por distintos investigadores<sup>13</sup>. El INE elabora una encuesta sobre las personas sin hogar cada determinado tiempo. Los últimos datos disponibles son del 2018 con una contabilización de 18.001 personas sin hogar que acuden a alguno de los servicios de atención del territorio española. Solamente hace referencia a las personas que pernoc-tan en los albergues o sitios específicamente para ellos, por lo que las personas que duermen en casa okupas, en los espacios públicos, etc. no son contabilizadas. Si hacemos una aproximación del número total de personas sin hogar en España, según datos obtenidos tanto a través del INE como de los recuentos que realizan diferentes municipios, el número estaría aproximadamente entre 25.000 y 30.000 personas.

No podemos olvidar que los datos que aparecen en esta estrategia son un número aproximado ya que deja de lado factores que pueden aumentar el número. Por ejemplo, no se tienen en cuenta a las personas que duermen en alojamiento de fortuna (coches, cuevas, etc.) o las que duermen en espacios públicos debido a la dificultad que eso supone. Es debido a esto que estos datos se deben tomar con precaución. Además del aumento de personas sin hogar inmigrantes, también se ha observado un aumento de personas jóvenes, así como mujeres, y una cronificación de la situación de sinhogarismo.

Aunque, a través de este instrumento se intenta analizar todo tipo de situaciones que suceden alrededor de las personas sin hogar, valorando las tendencias a las agresiones y delitos contra las personas sin hogar, el sistema sanitario, las valoraciones subjetivas de los servicios para las personas sin hogar, las características de las personas sin hogar dependiendo de la zona geográfica en la que se encuentran, etc. Un hecho importante es la valoración de las propias personas sin hogar respecto de los servicios de los que disponen y las mejoras que necesitarían, ya que en esta estrategia se supone que se tienen en cuenta a los/as usuarios/as, cosa que no se había hecho anteriormente. Sin embargo, no se especifica cómo se ha realizado esa valoración de los/as usuarios/as.

## 2. IMPACTO DE LA ESTRATEGIA NACIONAL INTEGRAL PARA PERSONAS SIN HOGAR 2015-2020 EN SALAMANCA Y EN CASTILLA Y LEÓN

Para valorar el impacto que ha tenido esta estrategia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, específicamente en la ciudad de Salamanca, se realizaron una serie de entrevistas a diferentes actores que intervienen en proyectos de atención a las personas sin hogar de la ciudad, enmarcado dentro del desarrollo de una tesis doctoral en la Universidad de Salamanca. Hemos podido analizar el impacto que ha tenido esta estrategia tanto en los servicios sociales como en aquellas entidades que gestionan proyectos de atención a las personas sin hogar ofreciendo una atención integral en la ciudad, por ejemplo, los programas de Cruz Roja y Cáritas Diocesana. Aunque nos podemos encontrar con múltiples recursos que ofrecen atención a las psh, ya sea de manera directa o indirecta, predominan los programas de Cruz Roja y Cáritas que se realizan a través de una colaboración con el Ayuntamiento.

Desde estas entidades nos transmiten que la ENI-PSH no ha tenido efectos reales a la hora de desarrollar sus programas, a pesar de ser un avance a la hora de incluir el sinhogarismo en la agenda política junto con el hecho de considerar el sinhogarismo como un fenómeno estructural cuando anteriormente se consideraba básicamente personal. La estrategia puede haber tenido algún

<sup>13</sup> CABRERA, Pedro José. *Estudio sobre las personas sin techo en Zaragoza*. Zaragoza: Cruz Roja, 2010; MUÑOZ, Manuel; CABRERA, Pedro José; SÁNCHEZ Morales, M<sup>a</sup> Rosario. *VII Recuento de Personas sin Hogar en la ciudad de Madrid*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid/SAMUR Social, 2014.



impacto valorable en aquellas comunidades donde se trabaja con la metodología *Housing First*<sup>14</sup>, ya que se contempla un cambio en el modelo de intervención con este fenómeno y puede servir de “percha” para su continuo desarrollo. Sin embargo, tanto en el municipio de Salamanca, como los demás pertenecientes a la comunidad de Castilla y León, se sigue trabajando con el método tradicional o, también denominado “en escalera”<sup>15</sup>. Y, a pesar de que en un primero momento podemos pensar que este tipo de estrategias son un primer paso para que comunidades como la nuestra empiecen a desarrollar metodologías alternativas a la hora de trabajar con el sinhogarismo, no es lo que sucede, principalmente por la falta de un presupuesto para ello. El Coordinador de Padre Damián de Cáritas Diocesana nos comentaba que se trata de una estrategia “muy bonita, pero sin un presupuesto no podemos hacer nada, se queda en un simple papel”<sup>16</sup>.

La anterior Jefa de Sección de Inclusión Social del Área del Bienestar Social del Ayuntamiento de Salamanca, señalaba que esta estrategia fue un impulso para llevar a cabo el *Protocolo de Atención Coordinada a las PSH*, oficializado a mediados del año 2018 a nivel municipal, para ofrecer una mejora en los servicios hacia las personas sin hogar de la ciudad. En este sentido, declaraba que “No sabemos qué ocurrirá de aquí a finalizar el periodo de la estrategia, pero hasta ahora no hemos observado impacto alguno más que el compromiso a desarrollar un Protocolo de Atención Coordinada a las PSH para poder ofrecer una mejora en la respuesta que ofrecemos a las personas sin hogar de la ciudad”<sup>17</sup>.

Además, quizás de una forma más indirecta y sin darle el mérito, a pesar de que esta estrategia no dispone de una contabilización de personas sin hogar por comunidades, sino que se apoya en un número general ofrecido por el INE del año 2012, pudo haber impulsado un compromiso a la hora de realizar un recuento nocturno anual para contabilizar el número de personas de la ciudad. No todas las ciudades españolas disponen de ello, y la ciudad de Salamanca se encontraba entre estas ciudades hasta noviembre del 2018, cuando realizó el primer recuento en el que se contabilizaron a 18 personas pernoctando en un espacio público (16 hombres y 2 mujeres), y 64 en los distintos recursos que ofrece la ciudad (por ejemplo, Padre Damián de Cáritas o en el Centro de Emergencia Social de Cruz Roja, tal y como se denominaba hasta mayo del 2018). Sin embargo, el recuento refleja únicamente el número de psh en una noche, pero ¿cuántas personas nos podemos encontrar en Salamanca durante un año? Según los últimos informes publicados de Cruz Roja, en el año 2018 atendieron un total de 862 psh a través del Centro de Atención a las Personas sin Hogar<sup>18</sup>; en el año 2016 y 2017 atendieron a 691 y 669 psh distintas respectivamente, observando un claro aumento en comparación a años anteriores.

En el mismo periodo, desde el año 2016, ha habido dos nuevas aperturas de dos centros diferentes en la ciudad, uno perteneciente a Cruz Roja, el programa de Atención Integral a las personas sin Hogar, y un Centro de Día Ranquines perteneciente a Cáritas Diocesana. Los recursos de la ciudad se han ido diversificando en la atención a este colectivo, es decir, la ciudad tiene un recurso que ofrece alojamiento temporal, un centro de acogida de larga estancia, un centro para las personas sin hogar con problemáticas de salud mental, etc. Podemos decir que existe una especialización del sinhogarismo. Pero, si en una noche podemos encontrarnos a 82 personas sin hogar durmiendo en las calles y en los diferentes recursos de alojamiento (Centro de Atención a

<sup>14</sup> Modelo de intervención alternativo al modelo tradicional, que se encuentra orientada a la recuperación, centrado en la persona y en el concepto de que la vivienda es lo primero que se debe ofrecer a las personas sin hogar. Surge por primera vez en Estados Unidos en los años `90, desarrollado por el psicólogo Sam Tsemberis dentro de la organización *Pathways to Housing*. Véase, BERNARD, Roberto. “Assessment of Fidelity to the HF principles of the Habitat programme”, *European Journal of Homelessness*. 2018, 12(3), p. 79-102.

<sup>15</sup> Autores como CABRERA *et al.* (2009) definen este modelo como un itinerario personalizado establecido entre el/la profesional y la persona a seguir, en el que se van superando etapas o subiendo escalones en su proceso hacia una vida autónoma junto a una vivienda permanente.

<sup>16</sup> Entrevista al coordinador del centro Padre Damián, 2016.

<sup>17</sup> Entrevista a la anterior Jefa de Sección de Inclusión Social, 2018.

<sup>18</sup> Dispone de tres proyectos o programas de intervención, el antiguamente denominado Centro de Emergencia Social (CES), la Unidad Móvil de Emergencia Social (UES) y el Proyecto de Atención Integral a las PSH.

las Personas sin Hogar o el antiguo CES; y el Centro de Acogida Padre Damián), tal y como se ha comprobado durante el recuento, en una ciudad pequeña como Salamanca, nos hace plantearnos la posibilidad de que el modelo de intervención que tienen, el modelo en escalera elaborando un Itinerario Personalizado en el que la persona tiene que ir superando etapas, no funcione adecuadamente y provoque una cronificación de la situación de sinhogarismo, así como, un impacto nulo de la ENI – PSH. No deseamos hacer esta afirmación sin disponer de más datos sobre las personas sin hogar de la ciudad, sobre los/as usuarios/as de los diferentes recursos. Pero no podemos evitar realizar esta pequeña valoración.

Otro aspecto que hay que tener en cuenta, es el compromiso que ha generado esta estrategia en otras comunidades autónomas a la hora de elaborar planes y estrategias específicas para las personas sin hogar de su comunidad y su intervención social. Por ejemplo, en País Vasco disponen de la Estrategia Vasca para Personas sin Hogar 2018-2021; o en Madrid existe una Estrategia Municipal para la Erradicación del Sinhogarismo 2015-2020<sup>19</sup> y, a escala regional, un Plan de Inclusión de las Personas sin Hogar de la Comunidad de Madrid 2016-2021<sup>20</sup>. Pero en Castilla y León la ENI-PSH no ha generado ese compromiso con los diferentes actores. Aquí cabría preguntarnos si estos planes específicos de cada comunidad, durante su desarrollo, han sabido recoger las limitaciones de la estrategia nacional, para no cometer los mismos errores; así cómo, el por qué en Castilla y León, seguimos sin un plan específico para nuestra comunidad. España tiene divididas las competencias en estatales, autonómicas y municipales, por lo que resulta una dificultad añadida a la hora de tener un impacto real la ENI-PSH. Un plan propio en el que se viene especificado el ámbito competencial desde el que se trabaja (por ejemplo, en el de la vivienda), aclara y puede servir como un marco de actuación para los diferentes servicios que ofrece una ciudad como Salamanca. El objetivo para elaborar un plan específico con la Comunidad Autónoma de Castilla y León sería la orientación de los servicios para luchar y acabar con el sinhogarismo y no su mera gestión (tal y como estamos haciendo hasta ahora).

### 3. CONCLUSIONES

Como hemos observado, el impacto que ha tenido esta estrategia a nivel municipal ha sido mínimo. A pesar de ser un avance el hecho de tener una estrategia específicamente para las personas sin hogar, su funcionamiento se quedó paralizado casi desde el mismo momento en el que se implementó.

Primero, la limitación más importante es la falta de un presupuesto específico; una estrategia dentro de un marco político no puede funcionar sin un presupuesto que pueda facilitar su misma implementación. Todos los objetivos para poder cumplirlo requieren de un factor económico para poder ser llevado a cabo.

Segundo, puede resultar confuso desarrollar un determinado plan o estrategia ya que España tiene divididas las competencias entre estatales, autonómicas y municipales. Si no se concreta el ámbito competencial desde el que se trabaja difícilmente puede ser llevado a cabo ya que no hay una claridad. Las líneas de actuación mismas pueden diferir a la hora de pertenecer a una competencia u a otra. Por ejemplo, cuando hablamos sobre la ocupación de personas desempleadas, el fomento de la ocupación se encuentra como competencia de la autonomía, sin embargo, el paro o la protección se encuentra a nivel estatal. Otro ejemplo sería en las políticas de vivienda, siendo una competencia autonómica pero compartido con el Estado.

<sup>19</sup> AYUNTAMIENTO DE MADRID. *Lares. Estrategia municipal para la prevención y atención al sinhogarismo, 2015 – 2020*. Madrid: Ayuntamiento de Madrid, 2015.

<sup>20</sup> CONSEJERÍA DE POLÍTICA SOCIALES Y FAMILIA. *Plan de inclusión de personas sin hogar de la Comunidad de Madrid 2016–2021*. Madrid: Comunidad de Madrid, 2016.

Otra conclusión es respecto al desconocimiento del número exacto de personas sin hogar en España. La implementación de una estrategia como esta, así como la propuesta de objetivos, no debería realizarse en base a un número no actualizado de personas sin hogar<sup>21</sup>, además de tener en cuenta únicamente a las personas que acuden a los distintos recursos asistenciales y dejando de lado a aquellas personas que, por motivos varios, no acuden y no se encuentran en el sistema de contabilización del INE<sup>22</sup>. Por ejemplo, en la ciudad de Salamanca nos encontramos con varias personas que no hacen uso de los recursos, por lo que no entraría en la contabilización que realiza el INE, y únicamente se realiza un recuento nocturno desde noviembre del 2018.

Las personas en situación de sinhogarismo han adquirido importancia en los últimos años dentro de las políticas sociales, recayendo el peso en los servicios sociales municipales. Castilla y León, una comunidad donde la asistencia a las personas sin hogar sigue siendo asistencialista, trabajando con un enfoque tradicional o “en escalera”, las estrategias como la Estrategia Nacional Integral han tenido un impacto escaso, y los servicios sociales quedan desbordados ante nuevos planes y estrategias que se quedan en una simple teoría.

Gracias a la ENI-PSH se observa un posible avance respecto a la agenda política y social con el tema del sinhogarismo. Sin embargo, autores como Sánchez-Vellvé afirman que las políticas sociales con la pobreza no están dando los resultados esperados ya que se observa un empeoramiento y una falta de coordinación tanto entre los Estados miembros de la Unión Europea como dentro del Estado mismo<sup>23</sup>. Aunque las políticas sociales y el sistema de protección han tenido un gran avance en esta última década en el viejo continente, queda mucho por trabajar en determinados aspectos que restamos importancia. El sinhogarismo es uno de esos aspectos que no se debería permitir y el sistema de protección tiene que ser capaz y tener las herramientas suficientes para prevenir esta situación.

<sup>21</sup> Para esta estrategia se hace uso de la contabilización realizada por el INE del año 2012.

<sup>22</sup> Ejemplos de ello pueden darse en aquellas personas que pernoctan en espacios públicos, edificios abandonados, etc.

<sup>23</sup> SÁNCHEZ-VELLÉ, Francisco J. “Eficacia de la política contra la pobreza en la UE. Evaluación con el Fuzzy Poverty Indicator (FPI)”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 2018, 163, p. 101-120.